

# VOM PROJEKTWISSEN ZUM VERNETZTEN STEUERUNGSWISSEN – DAS BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

MARKUS KAISER, HANS-DIETER EVERS

Dieser Beitrag verortet das bundesdeutsche Entwicklungsministerium in einer auf globaler Ebene denationalisierten Politikkoordination und -gestaltung. Im BMZ wird globales Wissen und Erfahrungswissen aus den Projekten der bundesdeutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zum vernetzten Steuerungswissen. Der Beitrag analysiert die Bedeutung der nationalen Durchführungsorganisationen in der Aufbereitung der globalen Wissensprodukte der autoritativen Geber und des Erfahrungswissens aus den Projekten der bilateralen EZ. Neben einer Internationalisierung der Wissensproduktion wird die Perspektive der Internationalisierung vor Ort erörtert. Der wandelnde Wissensbedarf führt neben einer institutionellen Vernetzung der Geberorganisationen und der Anbindung der bilateralen EZ an die eigenen Projekte zu individuell-organisatorischen und zwischenorganisatorischen Vernetzungen.

Das bundesdeutsche Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) hat seit 1998 sein Rollenverständnis hin zu einem internationalen Politikgestalter präzisiert. Politikkonzepte wie globale Strukturpolitik, Krisenprävention, Durchsetzung der Menschenrechte und Demokratieentwicklung zeugen von diesem entwicklungspolitischen Paradigmenwechsel, der das Ministerium weg von den konkreten Projekten vor Ort – ein Schlagwort der *vergangenen Zeit* – hin zu den globalen Politikgestaltern in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) führen soll. Zudem kann der wachsende Rechtfertigungs- und Wirtschaftlichkeitsdruck als wesentlicher Faktor konstatiert werden, der angesichts der Haushaltsengpässe in Deutschland<sup>1</sup> darauf hinwirkt, dass der »signifikante« Nutzen von EZ besonders herauszustellen ist.

Im Kontext einer zunehmenden gestalterischen Teilnahme an

1 Nach jahrelang sinkenden Haushalten für EZ soll im Jahre 2003 zum ersten Mal der Haushaltstitel (Einzelplan 23) wieder ansteigen.

internationalen Konferenzen und Arbeitsgruppen in der Weltbank, den Vereinten Nationen und ihren Unterorganisationen, der Europäischen Union (EU), dem *Development Assistance Committee* (DAC), der *Organisation for Economic Co-Operation and Development* (OECD) etc. und dem Politikdialog der bilateralen EZ mit bilateralen Gebern und Partnerländern (sektorale Foren, Regierungsverhandlungen, Beratungsgruppen) ändert sich die notwendige fachliche Kompetenz hin zu einem Wissensmix aus übersektoralen, makropolitischen und Querschnitts-Themen (Evers u.a. 2001). Von zunehmender Bedeutung ist gerade die methodische Kompetenz (im Sinne von Fähigkeiten) bei diesen Themen. Dabei ist eine von der Projektebene über die sektorpolitische Kompetenz zur *policy*-Formulierung reichende Linie der Wissensproduktion als EZ-Fachsystem im Entstehen.

Die folgende Analyse, von der Projektebene ausgehend bis zur binnen- und außerinstitutionellen Interaktionsebene, soll die Veränderung der Handlungskoordination und den damit verbundenen Wissenswandel aufzeigen.<sup>2</sup> Damit wird auch die Tendenz zukünftiger Politikgestaltung über die vertikale und horizontale Ebene im Sinne einer Steuerung über die verschiedenen Ebenen angesprochen. Grundsätzlich kann von einer partiellen Entkoppelungsdynamik aus dem nationalen Kontext gesprochen werden, die sich an zwei Kennzeichen festmacht: die Orientierung an globalen Konzepten und die Re-

- 2 Dieser Aufsatz wurde im Rahmen des DFG-geförderten Projekts »Globalisierung des Wissens: Entwicklungsexperten in der Weltgesellschaft« (Projektleiter Prof. Dr. Hans-Dieter Evers und Prof. Dr. Peter Weingart) verfasst. Die folgende Darstellung basiert auf rund 40 Leitfadeninterviews, die von den Autoren im Sommer 2000 mit Mitarbeitern des BMZ geführt wurden (nicht besonders gekennzeichnete Zitate in Anführungsstrichen im Text beziehen sich auch auf diese Interviews). Ziel war es, nachzuvollziehen, wie einerseits globales Wissen in nationale Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gelangt, wie es dort verarbeitet und angewendet wird und wie andererseits eigene Erkenntnisse und Erfahrungen in den internationalen Diskurs zurückgespeist werden (Evers u.a. 2001). Wir danken den interviewten Mitarbeitern des BMZ, insbes. Herrn Klaus Krämer, für wertvolle Hinweise und Anregungen. Die Angaben in diesem Aufsatz geben jedoch ausschließlich die Analysen und Daten der Autoren und nicht die des BMZ wieder.

präsentanz der EU als internationale Organisation, stellvertretend für nationale Delegationen.

### **Die Verhandlungsebenen:**

#### **Wie kommt das globale Wissen in das BMZ?**

Während sich auf der Durchführungsebene der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) im Wissensproduktionsprozess eine Spanne entlang der Achse zentral–dezentral (von der Zentrale zu den Büros und Projekten) auf tut, verläuft die Achse auf der politischen Ebene entlang der Dimension national–international. Damit wird der Architektur der Wissensflüsse der Entwicklungspolitik zu der Verbindung der Projekte in den Partnerländern mit der Zentrale der Durchführungsorganisation eine weitere räumliche und organisatorische Dimension hinzugefügt. Seit 1998 definiert das BMZ seine Aufgaben neu in den Bereichen:

- Mitgestaltung globaler Rahmenbedingungen,
- Entwicklung bi- und multilateraler Förderstrategien,
- Förderung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit nicht-staatlicher Organisationen,
- Erfolgskontrolle und Kontrolle der Mittelverwendung.

Das Referenzsystem der Mitarbeiter des BMZ bei der Erledigung dieser neuen Aufgaben zeigt, dass an erster Stelle als einflussreichster »Wissensproduzent«, der Wissen mit Nachdruck und Autorität global verbreitet, die Weltbank steht. Die inhaltliche Arbeit der Weltbank wird insbes. bei der Mitgestaltung globaler Rahmenbedingungen als »richtungsweisend« beschrieben und die Bank selbst sogar als Wissensmonopol, »ohne das gar nichts läuft«.

Die entlang der Achse national–international verlaufende Politikkoordination erfolgt im BMZ über die Institutionenreferate, die ihrerseits wiederum Sektor- bzw. Regionalreferate einbeziehen. Am Fallbeispiel des PRSP-Prozesses (*Poverty Reduction Strategy Paper*) in Ostafrika zeigt sich die autoritative Position der Weltbank besonders deutlich. Der Abstimmungsprozess im Rahmen der PRSP ist für das BMZ ein Verhandlungsgegenstand von vielen in der internationalen Koordinie-

rung der EZ. Die Beschreibung, die die Weltbank selbst auf ihre Internetseiten gestellt hat, lässt die geringe Bedeutung erahnen, die sie ihrerseits jedoch der internationalen Geberkoordination zuweist. Die Abstimmung erfolgt demnach in erster Linie zwischen dem Land und den Mitarbeitern des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank:

»Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) are prepared by the member country in collaboration with the staffs of the World Bank and the International Monetary Fund (IMF) as well as civil society and development partners. These documents, which are updated annually, describe the country's plan for macroeconomic, structural, and social policies for three-year economic adjustment programs to foster growth and reduce poverty, as well as associated external financing needs and major sources of financing. The country documents are being made available on the World Bank website by agreement with the member country as a service to users of the World Bank website« (<http://www.worldbank.org/economicpolicy/prsp/>) (Stand: 2001).

Dennoch spielt der PRSP-Prozess in den zuständigen Regionalreferaten des BMZ eine ganz wichtige Rolle. PRSPs werden nur für besonders arme Länder mit einem regionalen Schwerpunkt auf Afrika erstellt. In diesen Ländern kann die Weltbank mit ihren beachtlichen Mitteln weitaus mehr Projekte initiieren, als es nationale oder auch international koordinierte bilaterale EZ jemals könnte. Werden diese Mittel in ein bestimmtes Querschnittsthema wie Armutsminderung investiert, dann »muss man da einfach mit«. Sich mit den bescheidenen bilateralen Zuwendungen nicht an die Weltbankstrategie in der einen oder anderen Form anzupassen, sei bestenfalls ineffizient, sich bewusst der Strategie entgegenzustellen nutzlos, wie uns die zuständigen Ländersachbearbeiter bestätigten. Es entsteht eine Asymmetrie der gegenseitigen Wahrnehmung: Das BMZ verfolgt die Politik- und Agendasetzung der Weltbank, ohne dass die Weltbank – wie obiges Zitat zeigt – ihrerseits nationale EZ-Politiken involviert.

Die Asymmetrie der Mittel erklärt die Bedeutung der Weltbankpolitik aber nur zum Teil. Die Erarbeitung von regional- und länderspezifischen Strategiepapieren trifft auf eine sich gerade entwickelnde korrespondierende Struktur im BMZ. Während die projektbezogene Arbeit in den Regionalreferaten allenfalls indirekt von der Weltbankpoli-

tik betroffen war, schafft die Schwerpunktbildung die Notwendigkeit, sich sowohl regional als auch sektoral damit auseinander zu setzen. Bei den PRSPs wird dies besonders deutlich, weil sich nicht nur die thematische Überschneidung, sondern auch eine starke regionale Parallelität ergibt. Länder, für die ein PRSP erstellt wird, sind oftmals auch Schwerpunktländer der deutschen EZ. Die Betrachtung des PRSP-Prozesses beinhaltet somit zugleich die Berücksichtigung der Schwerpunktbildung aus der Perspektive der internationalen Zusammenarbeit. Die Pluralität der Diskurse, Ansätze und Konzepte werden von mit autoritativer Sprache ausgestatteten Institutionen »im Konzert des Politikdialogs und seiner Abstimmungsrunden« zu einem *mainstream* verarbeitet, aufbereitet und selektiert.

Neben der Weltbank wurden als weitere Institutionen, die Wissen schaffen und neue Ansätze und Konzepte entwickeln, die Vereinten Nationen, insbesondere das *United Nations Development Programme* (UNDP), sowie die Regionalbanken genannt. Von einer wesentlich geringeren Anzahl von BMZ-Mitarbeitern wurden auch das *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD, die Europäische Union und der IWF als den Diskurs sowie ihre inhaltliche Arbeit beeinflussende Institutionen hervorgehoben.

Die Anforderungen entlang der politischen Achse national–international erhöhen sich qualitativ und quantitativ, so dass die für die Durchführungsebene aufgestellten Institutionen der Achse zentral–dezentral zunehmend Aufgaben der Politikgestaltung übernehmen. Interessant ist die Vermittlerrolle, die die GTZ und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) – obwohl für die Projektimplementation vorgesehen –, aber bspw. auch das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in dem Prozess der Aneignung von globalem Wissen spielen. Sie werten das globale Wissen aus, brechen es anwendungsgerecht herunter und liefern als Berater Wissen zu.<sup>3</sup> Denn vor allem aus Personal- und Zeitmangel nehmen Vertreter des BMZ nur äußerst beschränkt selbst am globalen Diskurs teil. In der Regel erlauben es ihre Arbeitsüberlastung und der Zeitdruck nicht, den Diskussionen selbst zu folgen, geschweige denn alle Papiere und Veröffentlichungen zur Kenntnis zu nehmen, zu bewerten und für das jeweilige

3 Für eine allgemeine Darstellung zu Beratungswissen siehe Evers (2000), Willke (1997, 2001a, 2001b), Evers/Menkhoff (2001).

Arbeitsfeld auszuwerten. Das gilt sowohl für Fachwissen als auch für EZ-Wissen.

Der Transfer, den die GTZ, die KfW oder das DIE, manchmal auch Fachconsultings, dabei leisten, ist jedoch nicht unproblematisch. Oft versteht man sich nicht. Es wurde überwiegend konstatiert, dass die Papiere, Berichte etc. »für wenig fachlich Eingeweihte unverständlich« blieben, zu kompliziert und vor allem zu lang seien.<sup>4</sup> Für die Mitarbeiter, bei denen Länder- bzw. Sektorenreferate zwischengeschaltet sind, wird die Wissenskette in Form eines *top-down*-Wissensflusses noch länger. Sie sind auf das institutionalisierte und von den jeweiligen Referaten als »richtig« autorisierte Wissen angewiesen. Durch die Aufgabe der Aufbereitung und Beeinflussung der internationalen EZ- und Fachdiskussionen sind die globale und nationalstaatlich-bilaterale Politikkoordination aneinander gekoppelt. Dabei ist das BMZ zunehmend zu einem Autorisierungsinstrument als zu einem Wissensproduzent geworden.

Wider Erwarten spielen die Universitäten als »Wissenproduzenten« eine sehr untergeordnete Rolle. Am akademischen Diskurs zeigten nur drei der befragten BMZ-Mitarbeiter Interesse. Es wird offenbar nicht wahrgenommen, dass nicht nur in der Weltbank, sondern auch an den Universitäten entwicklungspolitisch relevantes Wissen generiert wird. Noch seltener wurde die inhaltliche Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NRO) als eine Form des Wissens-Inputs, von der das BMZ profitiert, gesehen. Eher versteht sich das BMZ selbst als Institution, über welche neues Wissen in NRO gelangt. Auch den politischen Stiftungen wurde vergleichsweise selten eine solche Funktion zugestanden. Als Zulieferer von wichtigem Länder-, Regional- und Verfahrenswissen sowie politischen Richtlinien wurden das Auswärtige Amt, die Botschaften sowie die Regionalbüros der GTZ und der anderen Durchführungsorganisationen gesehen. Fachliches Wissen komme darüber hinaus auch aus den jeweils fachlich nahe stehenden Bundesministerien (BMWi, BMG etc.).

Bei der Frage des Bezuges von globalem Wissen im BMZ ist zusammenfassend zunächst zwischen den »Wissens-Produzenten«,

4 Andererseits wurde, von einigen wenigen, jedoch genau das Gegenteil behauptet: GTZ-Papiere und Berichte seien zu knapp, ohne Kontext, und Begrifflichkeiten würden nicht ausreichend erklärt.

d.h. Institutionen und Organisationen, die neue Konzepte, Begrifflichkeiten und Ansätze entwickeln, und den nationalen »Wissensverwertern, -aufbereitern und -zulieferern«, die eine Vermittlerfunktion ausüben, zu unterscheiden.

## Die Projektebene: das globale Wissen der Partner

Die globale Gültigkeit der *global best practices* und *lessons learned* ist evident. Das Wissen der Partner, lokales Wissen vor Ort in den Projekten, ist zweifelsfrei heterogener – wie die andernorts geführte Debatte um lokales Wissen zeigt (Geertz 1983; Richards 1985; Lachenmann 1994) –, aber global im räumlichen Sinne sind die Wissensbestände in den Projekten und Programmen. Es ist das fast mystifizierte Erfahrungswissen oder *tacit knowledge*, das wie ein Schatz nach seiner Entdeckung nur noch gehoben, d.h. zugänglich gemacht werden muss. Der direkte Bezug zur Projektebene findet über Dienstreisen statt, welche in Abständen von zwei bis drei Jahren durchgeführt werden und sich meistens über mehrere Tage oder einige wenige Wochen erstrecken. Mitarbeiter des BMZ halten die dort geführten Ländergespräche trotz der Kürze der Aufenthalte für eine der wichtigsten Wissensquellen. Da das BMZ selbst auf die Projektgestaltung keinen direkten Einfluss nimmt, können Projekte, die als wenig sinnvoll oder gescheitert erscheinen jenseits der Entscheidung über Neuaufnahme oder Fortsetzung, nicht verändert oder gestoppt werden. Für die alltägliche Arbeit ist allerdings das Wissen aus den Vorortorganisationen entscheidend.

»Und, wenn wir dann auch jetzt auf die dritte Ebene gehen, die Projektebene, da, wo sich konkret unsere Arbeit abspielt. Da sind wir natürlich in erster Linie auf das angewiesen, was uns KfW und GTZ oder auch andere Organisationen dazu sagen« (BMZ-Mitarbeiter).

Die Rückkoppelungsmechanismen erfolgen über Projektberichte und Vorschläge, welche in die Schwerpunktstrategien des BMZ einfließen. Wissen aus dem Projektbereich und sektorspezifische Beratung fließen folglich über die Zwischeninstanzen der Durchführungsorganisationen an das BMZ. Persönliche Kontakte zwischen den Organisationen

sind dabei ein wichtiger Anknüpfungspunkt. So berichtet ein BMZ-Mitarbeiter, dass je länger die Kontakte bestanden, desto mehr die Intensität, Häufigkeit und Offenheit der Gespräche zunahm. Neben den institutionellen Rückkoppelungsmechanismen verläuft der Informationsfluss über informelle, persönliche Beziehungen.

Die lokale Projektebene selbst als ein politisch definiertes Handlungsfeld kann nicht mehr von der internationalen Ebene getrennt werden.

Für die Projektebene zeichnet sich ein immer stärkerer Bedeutungsverlust ab. Die Vorgaben beschränken sich auf wenige zentrale Punkte. Neben der Bestimmung von Projektrisiken und der Einschätzung der institutionellen und finanziellen Nachhaltigkeit spielt die »Signifikanz des Projektes im Sektor« die entscheidende Rolle. Dazu zählt nicht nur die Berücksichtigung der deutschen Sektorstrategien und Querschnittsthemen, sondern gerade auch die Bedeutung des Projekts im Sektor des Partnerlandes. Damit wird die Einordnung des Projekts in die Politik der anderen Geber und ihrer Projekte zentral.

Wenn selbst in der eigenen, projektbezogenen EZ die internationale Koordinierung eine entscheidende Rolle spielt, dann bleibt das nicht ohne Konsequenzen für das benötigte Fachwissen im BMZ. Projektbezogene Fachlichkeit im engeren Sinne wird kaum mehr benötigt, das Wissen um die technische Umsetzung der Projekte wird von den Durchführungsorganisationen vorgehalten. Diesem Verlust an technischem Wissen steht ein Zuwachs an politisch-sektorialem Wissen gegenüber. Während die Kenntnisse um Details der Projektdurchführung durch die Vielzahl der Themen zwangsläufig rudimentär bleiben, erlaubt die Konzentration auf Schwerpunkte die eingehende Befassung mit der Sektorproblematik im jeweiligen Land.

Dadurch, dass die Projektebene zunehmend »weggedrückt« wird, vergrößert sich der Spielraum für die internationale Zusammenarbeit. Die Auseinandersetzung mit der Weltbankpolitik findet also nicht nur in den Institutionenreferaten statt. Durch die Zusammenführung von Länder- und Sektorwissen bei der Schwerpunktbildung auf nationaler und beim PRSP-Prozess auf internationaler Ebene wird die Auseinandersetzung auch in die konkrete Regionalarbeit getragen.

Während also die Eigenständigkeit der Projektplanung durch die starke Präsenz internationaler Organisationen im Partnerland einge-

schränkt wird, eröffnen sich im internationalen Abstimmungsprozess neue Möglichkeiten der Einflussnahme. Um bei der personellen Besetzung der übrigen Organisationen mithalten zu können, wird eine Betonung zentraler entwicklungspolitischer Zielsetzungen innerhalb der Schwerpunkte notwendig. »Partizipation« und »Selbsthilfe« könnten als typische Zielsetzungen angesehen werden. Der Grad der Einflussnahme auf die internationale Erstellung von Konzeptpapieren, Länderstrategien etc. bleibt dabei allerdings bescheiden. Im aktuellen Entwurf (Stand: August 2000) des PRSP für Kenia umfasst das Kapitel über Partizipation und soziale Gleichheit gerade einmal eine halbe der insgesamt über sechzig Seiten.

Die wachsende Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit führt zu einer weiteren Änderung in der Nachfrage nach Fachlichkeit. Einerseits verstärkt sich dadurch die bereits beschriebene Tendenz zur Konzentration der behandelten Themen. Die Nachfrage nach technisch-fachlichen Zulieferungen nimmt dabei besonders ab. Andererseits erhöht sich der Bedarf in vielerlei Hinsicht. Bezüglich der Schwerpunkte und innerhalb dieser bezogen auf die entwicklungspolitischen Kernziele erhöht sich die Nachfrage. In diesen Punkten gilt es, die Meinungsführerschaft innerhalb der Gebergemeinschaft – so die befragten Mitarbeiter des BMZ – zu übernehmen und die Partnerländer von den eigenen Vorstellungen zu überzeugen. Neben dieser vertieften Fachlichkeit bedarf es zugleich einer breiteren politischen. Die aktuell gehandelten internationalen Konzepte müssen bekannt sein, damit es »nicht peinlich« wird, wenn man mitdiskutiert. Auch der spezifische Länderkontext wird in dem Maße immer wichtiger, in dem Sektor- und Regionalkompetenz zusammengefasst werden, was durch die Dezentralisierung weiter verstärkt wird. Eine Verbreiterung ergibt sich zudem aus den Anfragen vom Parlament und der interessierten Öffentlichkeit, die sich der Schwerpunktbildung naturgemäß nicht fügen.

Bei allen Veränderungen in der Nachfrage bleibt das Erfahrungswissen der Akteure von besonderer Bedeutung. Die Abstimmung mit den Partnerländern und die Rückführung bereits gestarteter Programme erfordern einen breiten Erfahrungshintergrund, der sich aus soziokulturellen Analysen nur in Ansätzen, aus Akten gar nicht herauslesen lässt. Als »Nebenprodukt« dieser Auseinandersetzung, für

die nach Möglichkeit regelmäßige Reisen eingeplant werden sollten, ist eine deutliche Intensivierung des Kontaktes zu den Partnerländern festzustellen.

Bei all diesen Entwicklungen spielen die Durchführungsorganisationen noch keine entscheidende Rolle, da sie selbst das neue, spezifische und zugleich breite Fachwissen aufgrund ihrer bisherigen Ausrichtung entlang der Achse zentral–dezentral entsprechend den Projekterfordernissen nur in Ansätzen vorhalten. Dies deutet auf eine neue Form der Zusammenarbeit hin, die die bisherige partielle Doppelarbeit aufzuheben im Stande wäre. Entsprechend darf aus der geänderten Nachfrage nicht geschlossen werden, das technische Fachwissen sei nicht mehr erforderlich. Auch bedeutet die neue Ausrichtung keineswegs einen vollständigen Rückzug des Ministeriums aus der Projektarbeit. Die Verbindung dazu bleibt wichtig, schließlich zählt die strikte Projektorientierung zu den markantesten Eigenarten der deutschen EZ und kann dadurch neue Anregungen in die internationale Zusammenarbeit einbringen.

Aus einer zeitlichen Perspektive wird der Ablauf des Wissensbedarfs und des Wissenswandels auf Projektebene einsichtig. Während in den Anfängen der Entwicklungszusammenarbeit technisches Detailwissen (vor dem Hintergrund der Modernisierungsparadigmen) gefragt war, steht Entwicklungszusammenarbeit heute im Zeichen von internationalem Kontextwissen. Die nachstehende Tabelle verdeutlicht den Wandel und die Komplexitätszunahme konzeptionell, politisch und konkret vor Ort.

Die lokale Komplexitätszunahme wird entsprechend auch im BMZ mitreflektiert und über den Anspruch auf Vernetzung konkret thematisiert.

»Ja, lasst uns auch vernetzt denken, so dass einer sagt, ich baue die Straße von A nach B, das war früher ein Ingenieur, und der dachte in den Kategorien von Kilogramm und sonst nicht was. Heutzutage sagen sie dem, Moment, wenn sie die Straße von A nach B bauen, erwarte ich von dir, dass du erstens ein ökologisches Bewusstsein hast, also muss in dem Gutachten über die Straße von A nach B, nun die Nachhaltigkeitsgesichtspunkte, ich erwarte von ihm, dass er diese AIDS-Problematik mitreflektiert, ich erwarte, dass er mitreflektiert Partizipationsmomente ...« (BMZ-Mitarbeiter).

Wandelnder Wissensbedarf

Entwick- lungspoli- tisches Wis- sen	Internationa- les Kontext- wissen	Sektorwissen	Schwer- punktwissen	Projektpla- nung	Technisches Detailwissen
Entwicklung politischer Leitlinien für die Arbeit des Hauses: Querschnitts- themen und Zielvorgaben	Wissen um mögliche Koopera- tionspartner innerhalb der interna- tionalen Ge- bergemein- schaft und in den Partner- ländern	Best Practi- ces: Wie las- sen sich die entwick- lungspoli- tischen Ziele am effizien- testen um- setzen? Wel- che neuen Wege lassen sich auspro- bieren?	Welche Pro- jekte lassen sich mit dem Partnerland realisieren? Wie passen die Projekte in die Ent- wicklungs- konzepte des Landes und der anderen Geber?	Manage- mentwissen auf der Pro- jektebene; wie kann ich das Projekt am effizien- testen um- setzen, wo kann ich das benötigte Fachwissen bekommen?	Welche Mit- tel müssen eingesetzt werden, um die im Pro- jekt vorgese- henen tech- nischen Ein- richtungen zu errichten?
Politische Entschei- dungsfindung im Hause und in der Regie- rung	Verhandlun- gen in inter- nationalen Gremien, Geber-Koor- dinerung und Regie- rungsver- handlungen	Sammlung in Sektorre- feraten auf der Basis ex- terner Zulie- ferung, in- ternationa- len Arbeits- gruppen, Pi- lotprojekten, Querschnitts- evaluierun- gen etc.	Anwendung des Sektor- wissens im regionalen Kontext. Sammlung im Regional- referat	Durchfüh- rungsorgani- sationen, Consultings	Durchfüh- rungsorgani- sationen, private Un- ternehmen und lokales Personal

Quelle: Evers u.a. 2001: 8

Für die konzeptionelle Planung eines Projekts ist demzufolge eine zunehmende Zahl an Steuerungsmechanismen zu berücksichtigen. Bezogen auf das Zitat müssen heute Umwelt- und Gesundheitsaspekte sowie technische und methodologische Aspekte in einem früher ausschließlich technisch orientierten Ansatz integriert werden. Für die Projektbewilligung ist daher die Mitzeichnung einer Vielzahl von Referaten, insbesondere der Querschnittsreferate wie Frauenförderung, Krisenprävention, Armut etc. notwendig. Daher verlangt die Projekt-

ausgestaltung auf der lokalen Ebene bereits im Vorfeld eine Berücksichtigung der entwicklungspolitischen Komplexität.

Die Veränderung der wechselseitigen Umweltbedingungen zwischen Lokalem und Globalem beeinflusst rückwirkend die Wissensbasis des BMZ in zweierlei Hinsicht. Erstens nimmt Spezialwissen auf der individuellen Ebene an Relevanz ab, stattdessen wird Fachwissen, das sich in Sektoren-, Länder- und Managementwissen aufteilt, nachgefragt, d.h. Fachwissen gekoppelt mit eigenem Erfahrungswissen und Kontextwissen stellt das nachgefragte und für die Handlungskompetenz entscheidende Wissen dar. Zweitens findet in organisatorischer Hinsicht eine Neustrukturierung kommunikativer Abläufe und damit eine Neugestaltung des Generierungsprozesses von Wissen statt. Die Neustrukturierung umfasst sowohl den innerorganisatorischen Bereich, als auch die Kooperation zwischen Organisationen. Nach Klimecki, Lassleben, Riexinger-Li (1994) ist organisatorisches Lernen nicht nur reaktiv (Anpassung an die gegebene Umwelt), sondern auch proaktiv (Entwicklung zukünftiger Strategien).

### **Individuell-organisatorische und zwischen-organisatorische Vernetzung**

In der inhaltlichen Neuorientierung entfernt sich die Politik von der Einzelprojektbearbeitung zu einem ganzheitlichen Ansatz der Koordination aller Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit. Die noch andauernde Umbruchsituation des BMZ zeigt einerseits das »klassische« Modell von Wissensmanagement auf, andererseits aber auch den notwendigen organisatorischen Wandel, um angemessen auf eine sich verändernde Umwelt reagieren zu können und politisch handlungsfähig zu bleiben. Unter dem Stichpunkt Wissensmanagement verstanden langjährige Mitarbeiter des BMZ,

»... unsere Art von Wissensmanagement ist hier etwas, was wir schon seit sehr langer Zeit haben, ist eine Dokumentation. Die, wie soll ich sagen, in einigermaßen systematisch zu uns interessierenden Themen Unterlagen enthalten soll ... also das ist eigentlich unsere wesentliche Quelle« (BMZ-Mitarbeiter).

»Ich meine, ein Instrument ist schon eine gut funktionierende Dokumentation, wo du, das hätte ich mir auch gewünscht, wie ich hier angefangen habe, irgendwo eine Dokumentation vorzufinden, wo ich, wenn ich ein Thema habe, in Kamerun, dann mach ich eine Schublade auf, im PC-Ruf, da gebe ich das Wort ein, und dann erscheint da so ein bisschen ein Pool, wo ich dann was nachgucken kann dazu« (BMZ-Mitarbeiter).

Ähnlich äußerten sich weitere Mitarbeiter über die individuelle Art und Weise, wie sie ihr Wissen beziehen und archivieren. Die Institutionalisierung von Wissen findet über die Ansammlung und Lagerung von Dokumenten statt, was zwar für Neuanfänger von Nutzen sein kann, jedoch auf der individuellen Ebene verharrt und nicht in den organisatorischen Wissensprozess eingebracht wird. Was besteht, ist eine Zweidimensionalität der individuellen Dokumentation und Nutzung von Wissen. Wissen wird im wahrsten Sinne des Wortes »verräumlicht«, indem Akten und Dokumente eigens dafür geschaffene Plätze wie Regale und Archive in Anspruch nehmen. Durch die persönliche Gebundenheit von Wissen geht dieses bei einem Stellenwechsel nicht verloren, sondern entwickelt sich auf einer individuellen Ebene als Erfahrungswissen weiter:

»Aber auch die eigene Erfahrung, die Information. Ich meine, das finde ich ja immer so spannend, dass man eben nicht dreißig Jahre lang am gleichen Job sitzt, sondern ganz fest Experte wird, sondern, dass man in einem gegebenen Rahmen, im Grunde genommen alle fünf Jahre, wenn man nämlich wechselt, einen neuen Beruf erlernt. Einmal ist man für Nepal zuständig, dann für Bangladesh, dann erneuerbare Energien, dann für den Haushalt. Also das ist spannend, von daher, und es kommen natürlich im Lauf der Zeit auch sehr viele verschiedenste Erfahrungen zusammen, die eine entwicklungspolitische Beurteilung von Sachverhalten auf eine sehr viel breitere Basis stellen« (BMZ-Mitarbeiter).

Die Fluktuation wird als Bereicherung der eigenen Kompetenz und des Erfahrungsschatzes definiert, welche bei Entscheidungen über Programme und Projekte oder bei externen Anfragen von Nutzen ist. In den neuen Ansätzen zu einem verbesserten Wissensmanagement wird die hohe Fluktuation mit maximalen Standzeiten von fünf Jahren als »institutionelles Lernen« und als ein Zugewinn für die Organisation

proklamiert, so vertritt ebenfalls die KfW den Ansatz einer maximalen Standzeit von fünf Jahren. Problematisch ist allerdings, dass bei Stellenneubesetzungen die persönliche Einarbeitung keine Grundlage der Wissensweitergabe ist. Der Verlust an Wissen findet auf der Ebene der entsprechend zu besetzenden Stelle statt, auf der das angesammelte Wissen nicht institutionalisiert wird und sogar vor einer Enträumlichung von persönlich dokumentiertem Wissen, das in Handakten abgelegt wurde, nicht Halt macht.

»Und hab mir ein paar Sachen in meine eigenen Handakten gelegt und das hab ich alles weggeschmissen als ich das Referat verließ, bzw. meinen Nachfolger gefragt, ob er das haben möchte, aber ..., oder ..., vielleicht sogar dagelassen und der hat es dann hinterher, weil jeder hat da eine eigene Art, auch mit Dingen umzugehen, weil auch alles in den Akten ist« (BMZ-Mitarbeiter).

Es ist vor allem die personengebundene Ebene, über welche die Wissensprozesse verlaufen. Dabei ist weniger die Fluktuation Grund für den Wissensverlust, sondern die Tatsache, dass nachfolgende Personen nur unzureichend aus den Erfahrungen der Vorgänger, sei es auf der Wissensebene oder bei sozialen Beziehungen, lernen. In der »klassischen« Form von Wissensmanagement wurde (bzw. wird) Wissen in Akten, Berichten und Dokumenten gespeichert. Die Notwendigkeit eines institutionellen Wandels besteht also darin, die Abläufe so zu koordinieren, dass Strukturen geschaffen werden, welche die Flexibilität auf der persönlichen Ebene mit den Ansprüchen der internationalen Politikkoordination vereinbaren und eine Kontinuität garantieren, womit lange Einarbeitungszeiten vermieden werden können. Mit der Internationalität oder Globalität der Politik verschiebt sich der empirische Blickwinkel über den Brennpunkt des innerorganisatorischen Gestaltungsspielraums hinaus auf politische Makroprozesse. Themenfelder wie Armutsbekämpfung, Umwelt, Krisenprävention, Finanzwelt sind nicht mehr über die rein nationale Politik zu regeln, sondern können nur im Geflecht internationaler Organisationen (WTO, EU) und in Abstimmung mit anderen Entwicklungsorganisationen geregelt werden.

Mit der Neustrukturierung des BMZ geht eine Dynamisierung der Wissensbasis durch Veränderungen von Arbeitsabläufen und der internen Kommunikation einher. Diese ergänzen die herkömmlichen

Arbeitspraktiken wie wöchentlich stattfindende Referatssitzungen oder die Erstellung von Positionspapieren, die über den Umlauf durch einzelne Referate erstellt werden. Neu ist die Gründung von Arbeitseinheiten, die individuelles Wissen in systemisches Wissen (Willke 1997, 2001a, 2001b) überführen soll. Konkret wird über den Abbau von Kommunikationshürden individuell vorhandenes Wissen artikuliert und in den gemeinsamen Wissensaustausch mit eingebracht. Wissen wird aber nicht nur artikuliert, sondern durch Weitergabe und Wiederaufnahme aktiviert. Die Zusammensetzung der Arbeitseinheit öffnet des Weiteren die Möglichkeit, Länder und Sektoren übergreifende Themen zu verknüpfen und die bis dahin bestehende Kluft zwischen Referaten und Ressorts zu überwinden. Die Effizienz dieser neuen Strukturen wird wie folgt kommentiert:

»Arbeitsgruppe heißt doch, da werden Ergebnisse gewonnen unter Ausweitung der formalen Strukturen, das ist ja positiv« (BMZ-Mitarbeiter).

Arbeitsgruppen können einen Lernprozess initiieren, über den individuelles Wissen in die organisatorische Wissensbasis des BMZ einfließt. Die »klassische« Form von der dokumentarischen Wissensspeicherung wird mittels eines dynamischen Prozesses der Wissensinnovation durch gegenseitigen Austausch ergänzt.

Für die Akteure bedeutet dies im Speziellen, dass ihr eigener Wissensvorrat im Hinblick auf Fach- und Kontextwissen erweitert wird. Wissen selbst wird im BMZ nicht empirisch erhoben. Um den eigenen Kenntnisstand konstant aktuell zu halten, greifen die Akteure auf eine Vielzahl unterschiedlicher Informations- und Wissensquellen zurück. Diese umfassen Zeitungen, entwicklungspolitische Zeitschriften (Entwicklung und Zusammenarbeit), Berichterstattungen des Auswärtigen Amtes, Berichte der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds und der EU, Evaluationsberichte sowie extern angefertigte Länderstudien und in nur geringem Umfang universitäre Publikationen und soziokulturelle Studien. Erstaunlich selten werden die politischen Stiftungen wie die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Konrad-Adenauer-Stiftung und die Böll-Stiftung, die ja weltweit über Länderbüros verfügen und hinsichtlich ihres Aufgabenfeldes einen fundierten Wissenstand der jeweiligen länderspezifischen Situation haben, hinzugezogen. Zunehmend findet ein Austausch mit den nationalen

Nichtregierungsorganisationen wie Kirchen oder bspw. der Welthungerhilfe statt, die nicht nur eine wichtige Lobbyfunktion für das BMZ einnehmen, sondern auch über professionelle Erfahrungen im Projektbereich verfügen.

Neue Medien wie Intranet/Internet werden gegenwärtig für die Informationsgewinnung, für den Austausch und die Speicherung von Wissen in unterschiedlicher Intensität und Häufigkeit genutzt. Das Internet per se wird zwar als eine Verbesserung des Informationszugangs zu einzelnen Ländern und als Korrespondenzmedium für schnelle Nachrichtenübermittlung genutzt, demgegenüber wird aber auch eine Zunahme der Informationsflut beklagt, die aus zeitlichen Gründen nicht sinnvoll aufgearbeitet werden kann. Selten werden die Homepages anderer Entwicklungsorganisationen konsultiert. Falls dies der Fall ist, dann erfolgt die Wahl zweckgerichtet. So informieren sich Mitarbeiter über die Homepage der Weltbank zu Politikrichtlinien für das Verhalten in Konfliktsituationen in Partnerländern. Ebenso haben die Briten einen Diskussionskreis zum Thema »Globalisierung« ange-regt, wozu einzelne Organisationen Dokumente zur Diskussion ins Internet stellen. Der Zugriff auf schon bestehende virtuelle *gateways* wird als eine weitere Möglichkeit zur Vernetzung zwischen den Organisationen betrachtet, vor allem, um weitere Planungs- und Abstimmungsprozeduren zwischen den Organisationen zu reduzieren. Es lässt sich erahnen, dass elektronische Medien zukünftig als Foren dienen, um Richtlinien vorzugeben oder gemeinsame Strategien zu diskutieren. Entwicklungspolitische Gestaltungsprozesse auf nationaler Ebene – dies gilt es aber noch weiter zu untersuchen – orientieren sich zunehmend an diesen elektronischen Interaktionsrahmen, gestalten diesen aber auch selbst mit.

Die Bedeutung des Mediums wird im BMZ nicht gleich wichtig für die eigene Arbeit und den eigenen Arbeitsbereich angesehen. Selbst innerhalb des BMZ wird das hauseigene Intranet, das als »großes schwarzes Brett« bezeichnet wird, zu unterschiedlichen Zwecken herangezogen. Das bestehende und beklagte »Kästchendenken« verhindert, dass gemeinsam Wissen aufgearbeitet und weiterentwickelt wird, wobei sich zahlreiche BMZ-Mitarbeiter einig sind, dass damit eine Erhöhung der Transparenz von Wissen einhergehen würde. Bemängelt wird aber auch die schlechte Schulung der BMZ-Mitarbeiter im Umgang mit den neuen Medien.

Die Form der kooperativen Vernetzung, wie sie auf Arbeitsebene ansatzweise praktiziert wird, wird als Potenzial betrachtet und von den Ländern übergreifend als Institution zwischen den Geberorganisationen gefordert. Mit der Einrichtung länderspezifischer *desks* soll der Austausch zwischen den Organisationen innerhalb eines Entwicklungslandes verbessert werden. Rückkoppelnd wird dadurch das Länderwissen des BMZ gestärkt und Doppelarbeit in Regierungsverhandlungen reduziert.

Die Verknüpfung und die Vernetzung über die unterschiedlichen Ebenen ist jetzt schon für den einzelnen Akteur ein Instrument der Wissenseinspeisung und zugleich eine Wissensquelle:

»Diese Art von Wissensmanagement ist notwendig, damit die Leute zu so einem Netzwerk kommen. Die brauchen einfach dieses Netzwerk, und das müssen sie bedienen können. Wenn die das nicht können, dann werden sie einfach eingebuddelt mit Detailfragen« (BMZ-Mitarbeiter).

Die Mechanismen der kooperativen Vernetzung, als Potenzial vorfabriziertes Wissen effizient zu nutzen und in handlungspolitisches Wissen zu übersetzen, werden im deutschen Kontext zunehmend zwischen den zahlreichen im entwicklungspolitischen Bereich angesiedelten Organisationen genutzt. Die Vielfalt des vorhandenen Wissens kann diesbezüglich als Möglichkeit genutzt werden, die eigene organisatorische Wissensbasis zu erweitern und zu erneuern. Dies wird auch als eine Herausforderung gesehen, die Streuung von Wissen innerhalb der EZ zu überwinden.

»Das ist aus meiner Sicht das Kernproblem, dass an vielen Stellen Gleiches bearbeitet wird, und dadurch parallel und doppelt gearbeitet wird, wenn sich der Kollege in der KfW hinsetzt und Krisenprävention macht, liest er sich in die ganze Soße ein und versucht das für sein Haus irgendwo griffig zu machen und dann machen die auch 'ne hübsche Broschüre, das gleiche tut die KfW, die GTZ, das tut der DED und und und. Und da ist sehr viel Doppelarbeit und viele fragen sich noch nicht einmal, was macht der andere, ohne, dass wir wirklich weiterkommen. Ich weiß im Moment noch keine Lösung – wir haben den Arbeitskreis als eine Geschichte, in der Hoffnung, dass da gemeinsam Interessierte fachliche Fragestellungen dann auch wirklich gemeinsam machen werden, arbeitsteilig« (BMZ-Mitarbeiter).

Eine kooperative Vernetzung zwischen den Organisationen hat sich bei der Bearbeitung von Themen zur Entschuldungskrise, Armutsentwicklung oder Friedenssicherung als relevantes Medium zum Wissensaustausch und zur Generierung neuen Wissens herausgestellt. Als Gesamtes betrachtet werden innerhalb der kooperativen Vernetzung globale und lokale Strategien, Richtlinien einzelner Organisationen und Erfahrungen kleinerer NGO ausgetauscht und ausgehandelt.

Wissensmanagement innerhalb des BMZ hat sich als eine Formierung neuer Strukturen der Zusammenarbeit intern und intern/extern erwiesen. Aus der Vielfalt bestehender Wissensquellen wird versucht, eine Synthese herzustellen, um angemessen auf politische Herausforderungen reagieren zu können. Die organisatorische Wissensbasis des BMZ strukturiert sich diesbezüglich neu über Formen von internen Arbeitseinheiten und über kooperative Vernetzung zwischen den Organisationen.

### **Erschließung und Generierung von neuem Wissen: »Krisenprävention und Konfliktbearbeitung«<sup>5</sup>**

Die Bundesregierung hat 1998 Konfliktprävention zu einem Schwerpunkt ihrer entwicklungspolitischen Arbeit gemacht. Im Auswärtigen Amt und im BMZ ist mit der Einrichtung des Referates 304 »Außen- und Sicherheitspolitik, Friedensentwicklung und Krisenprävention, Menschenrechte« eine Schwerpunktsetzung erfolgt, und durch die neue Regierung sind entsprechende Strukturen etabliert worden. Das Thema hat aber auch international durch eine Vielzahl internationaler Aktivitäten an Bedeutung gewonnen.<sup>6</sup>

Seit 1995 wird das Thema – zu dem es aus den Bereichen der Friedens- und Konfliktforschung eine Vielzahl von Publikationen gibt

- 5 Siehe ausführlicher dazu den Beitrag Kaiser/Müller in diesem Band auf S. 343-378.
- 6 Zu nennen sind hier u.a. der österreichische EU-Vorsitz, der das Thema »Konfliktprävention« zum zentralen Thema seiner Präsidentschaft im 2. Halbjahr 1998 erklärt hat; die OECD-DAC *Informal Task Force on Conflict, Peace and Development* mit entsprechenden OECD-DAC *Guidelines*.

– im DIE von einem, später dann zwei Mitarbeitern grundsätzlicher bearbeitet. 1997 wurde vom BMZ eine Serienevaluierung zu »Wirkungen der EZ in Konfliktsituationen« in Auftrag gegeben, an der neben zwei Mitarbeitern des DIE weitere Gutachter (auch aus dem universitären Bereich) beteiligt wurden. Neben den sechs Länderstudien, die als interne Arbeitsdokumente vorliegen, liegt ein auswertender Querschnittsbericht vor (Klingebiel 1999). Aus wissenstheoretischer Sicht ist bemerkenswert, dass hier der Wissensgenerierung eine hohe Reflexivität über die EZ und des eigenen methodischen Vorgehens zugrunde liegt. Die Ergebnisse dieser breit angelegten Evaluierung und des Forschungsvorhabens »Instrumente zur Erfassung von Konflikt- und Krisenpotenzialen in Partnerländern der Entwicklungspolitik«, das vom BMZ in Auftrag gegebenen wurde, sind Referenzpunkte, auf die von dem an diesem Themenkomplex arbeitende Respondenten immer wieder hingewiesen haben (Spelten 1999).

Beide Dokumente wurden in Abstimmung mit dem BMZ und unter einer kontinuierlichen Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren (AA, GTZ, KfW etc.) in Sitzungen über die Länderstudien, den Synthesebericht u.a.m. erstellt. Diese Foren der Aushandlung sind als Instrumente zu interpretieren, die dem demonstrierten Wissen eine breitere Gültigkeit verschaffen. In der Folge haben NGO wie die Welthungerhilfe, das Göttinger Institut für Gewaltforschung, die Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung u.a. dieses Wissen abgerufen, um ihrerseits in der eigenen Projektarbeit bzw. der Grundlagenforschung dieses in Frage zu stellen oder zu validieren.

Die GTZ hat ein vertikales Thementeam »Krisenprävention und Konfliktbearbeitung« eingerichtet, aus dem ein Sektorberatungsvorhaben etabliert werden konnte, das ein Kooperationspartner des eigenen Wissensmanagement-Projekts ist. Dadurch soll eine optimierte Wissensgenerierung erzielt und der pilothafte Einsatz von Methoden und Instrumenten des WM begleitet werden. Ein themenspezifisches Internet-Portal befindet sich z.Z. noch im Aufbau, womit man im eigenen Hause Transparenz schaffen, Doppelarbeit vermeiden und das institutionelle Gedächtnis sicherstellen will. Die Aufarbeitung des Themas und die Produktentwicklung in Arbeitspapiere und Studien werden über externe Experten erstellt. Im Falle des Sektorberatungsvorhabens wird arbeitsteilig Wissen generiert und in die Projekte eingespeist. Viele Anfragen aus Projekten und Außenbüros (z.B. aus Süd-

afrika und Guatemala) drehen sich um die Frage, wie Konfliktmanagement-Projekte gestaltet oder wie Konfliktmanagement in Projekte eingebaut werden können.

Die KfW hat ihrerseits ein eigenes Grundsatzpapier zu »Krisenprävention und FZ« (Finanzielle Zusammenarbeit) erstellt und plant die Durchführung einer Pilotstudie zu den Wirkungen der FZ in Krisensituationen mit den Fallstudien in den Ländern Albanien und Guatemala, wo wiederum das DIE als Kooperationspartner nachgefragt wurde.

Die GTZ nimmt es auf, überarbeitet es und stellt es auf die mehrere EZ-Organisationen repräsentierende Website des *Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction Networks* (CPR). Eine erste umfangreichere vorliegende Publikation der GTZ zu »Krisenprävention und Konfliktberatung in der TZ« (Technische Zusammenarbeit) gibt einen Überblick zur nationalen und internationalen Diskussion (Mehler/Ribaux 2000).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Institutionalisierung eines Themas stattgefunden hat, die flexiblere Prozessstrukturen unterstützt. Bislang verfügen nur wenige Organisationen über eine eigene Krisenpräventionseinheit. So hat die Weltbank eine *Post-Conflict Unit*, das niederländische Außenministerium und DFID eine Krisenpräventionseinheit eingerichtet. Im BMZ gelang die Ansiedlung einer Rahmenfachkompetenz, von wo aus eine aktive Steuerung eines Arbeitskreises geleistet wird, in dem der DED, das DIE, die DEG, die DSE, das DÜI (und dort die Forschungsgruppe »Krisenprävention und Konfliktbearbeitung«), die EED, die FES, KZE, das Konsortium »Ziviler Friedensdienst«, KfW, die Plattform »Zivile Konfliktbearbeitung« und die Stiftung Wissenschaft und Politik aktiv vertreten sind. Derartige Foren dienen der Etablierung der Gültigkeit der generierten Wissensbestände und ihrer Anwendung. Dieser Arbeitskreis rezipiert die internationale Diskussion in Form von zugeliferten Zusammenfassungen wie etwa des Weltbankentwurfes zu »Development Assistance and Conflict«. Eine aktive Erschließung von möglichen Beiträgen der Wissenschaft wird geleistet.

Die Erarbeitung »neuer« Themen erfolgt offensichtlich mit einer qualitativ besseren fachlichen Kooperation, was an den besseren Personalauswahlmöglichkeiten und der geringeren Vermachtung zwischen den Institutionen in Bezug auf neue Themen liegt. Diese flexi-

bleren Strukturen deuten an, dass sich hierarchisch organisierte Verwaltungsabläufe zu vernetzten, wissensorientierten Steuerungsstrukturen umgestalten.

### **Zwischenschritt vor der globalen EZ: Europäisierung der Entwicklungspolitik?**

Mit der Neugründung von *EuropeAid* hat sich die EU nach langen Umstrukturierungsmaßnahmen im Januar 2001 einen neuen Akteur geschaffen: Aufgabe von *EuropeAid* ist die Koordination von politischen Konzeptionen und Programmen. Die Wechselseitigkeit zwischen nationaler und EU-Ebene ist sowohl für die nationalen Durchführungsorganisationen als auch für die konzeptionelle Politik von Bedeutung. Sie verläuft entlang folgender Schnittstellen: operative Delegation und thematische Integration.

Die EU selbst besitzt keine Durchführungsstrukturen auf Projektebene, sondern vergibt über einen internationalen Ausschreibungsmodus Programme und Projekte und erhöht damit den Wettbewerbsdruck unter den Durchführungsorganisationen, die sich als Wissensanbieter profilieren müssen. Für die GTZ verschärft sich damit das ohnehin schon bestehende Dilemma, als marktorientiertes Unternehmen und gleichzeitig als gemeinnützige Organisation agieren zu müssen. Die EU übernimmt innerhalb der Entwicklungsländer selbst die Aufgabe, politische Rahmenbedingungen zu steuern. In den dezentral organisierten Strukturen sollen eigene Kompetenz- und Beratungsleistungen sowie das eigene Qualitätsmanagement möglichst weitgehend lokale Ressourcen nutzen im Sinne eines »programme support where possible, projects where necessary«. Aufgabe der Zentrale ist die Überwachung der dezentrierten Aktivitäten und die finanziell-technische Unterstützung. Innerhalb der Delegationen sind aber bis heute keine Strukturen vorhanden, welche Erfahrungswissen speichern und weitergeben könnten. Der innerhalb der Zentrale eingerichtete *Common Service for External Relations* (CSR) übernimmt ausschließlich eine Unterstützungsfunktion im Hinblick auf die Sammlung, Speicherung und die interne Weitergabe von Informationen. Auf der strategischen Koordinationsebene wird Wissensmanagement als Potenzial des Lernens und der Veränderung von entwicklungspoliti-

schen Paradigmen diskutiert, ausgehend von der von Bellanet initiierten Diskussion und den Erfahrungen in der Restrukturierung anderer Organisationen. So hat die EU bspw. die Weltbanksäule der *community of practice* übernommen.

Auf der strategischen Ebene ist die Koordination der Politik inzwischen so weit fortgeschritten, dass auf internationalen Konferenzen die EU stellvertretend für die einzelnen Länder spricht und damit auch eine repräsentative Entkoppelung nationaler Politik stattfindet. Die Arbeitsteilung zwischen EU und nationaler Politik verläuft über einen wechselseitigen Prozess. Die einzelnen Länder bringen sich mit Positionspapieren in den Koordinationsprozess ein und beraten die jeweilige Präsidentschaft. Entlang dieser Schnittstelle werden global angelegte Strategien der Weltbank wie Sektorenprogramme (SWAp: *Sector Wide Approaches*) oder Armutsbekämpfungsprogramme (*Poverty Reduction Strategies*) von *EuropeAid* übernommen und in die nationale Politik eingebracht. Die enge Koppelung zwischen Paradigmen der EU und der Weltbank wirft folglich die Frage auf, an welcher Stelle das Potenzial für neue Paradigmen besteht. Die Adaption der Weltbankpolitik von Seiten der EU entspricht eher einer Fortführung bestehender Entwicklungskonzeptionen.

Daneben hat die EU informelle Expertengruppen eingerichtet, welche die Kommission und *EuropeAid* thematisch zu Themen wie Transport, Gesundheit oder neue Technologien beraten sollen. Trotz der enger werdenden wechselseitigen Koordination ist aber keine Europäisierung des Gesamt-Know-hows oder eine Europäisierung der Entwicklungspolitik vorhanden. Ebenso finden EU-Stellungnahmen keinen ausreichenden Niederschlag oder eine Auseinandersetzung in der weiteren Öffentlichkeit, womit die Rezeption auf BMZ-Ebene stehen bleibt.

»Die EU-Kommission hat schon vor über einem Jahr ein Papier zur EZ in Kriegssituationen geschrieben, das vagabundiert dann mal so durch die Ausschüsse, das wird aber im Grunde nicht richtig veröffentlicht. Das ist zwar eigentlich nicht wirklich geheim, aber das wird halt einfach nicht öffentlich dargestellt und damit setzt sich die Wissenschaft auch nicht auseinander« (BMZ-Mitarbeiter).

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es noch zu früh, über das zukünftige

Verhältnis zwischen *EuropeAid* und der nationalen Politik klare Aussagen zu machen. Neu sind aber richtungweisende Vorstöße der Utstein-Gruppe<sup>7</sup>, die eine finanzielle Zusammenlegung von Geldern in Form von *basket-funding* in der praktischen Entwicklungszusammenarbeit anstreben.

## Wissensmanagement im BMZ

Zum Schluss wollen wir zusammenfassend die Bemühungen im BMZ beleuchten, sich durch Wissensmanagement an die veränderten Strukturen der EZ anzupassen und die neuen selbst gestellten politischen Aufgaben zu meistern. Das BMZ bemüht sich, durch verbessertes Wissensmanagement seine Steuerungskompetenz im Rahmen einer internationalen Strukturanpassungspolitik zu optimieren. Dafür ist zunächst die »Fachlichkeit« des BMZ und seiner Mitarbeiter sicherzustellen.<sup>8</sup> Fachwissen setzt sich zusammen aus explizitem, durch Ausbildung erworbenes Wissen über ein bestimmtes Fachgebiet und implizitem Wissen (Erfahrung). Fachliche Kompetenz beruht auf Fachwissen und der Fähigkeit, dieses Fachwissen anzuwenden. Nach Meinung der Wissensmanagement-Theoretiker (Willke 2001b) besteht ein wesentliches Problem des Wissensmanagements und der Sicherung fachlicher Kompetenz darin, implizites Wissen (*tacit knowledge*) in explizites, offen gelegtes und daher mitteilbares Wissen zu transformieren. Einfacher ausgedrückt: Es muss versucht werden, die vielfältigen Erfahrungen der EZ-Experten auch für andere Fachkräfte, für den Nachwuchs, die Partner und für das BMZ selbst nutzbar zu machen. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben treten typische Probleme auf, die es zu lösen gilt: Ausscheiden, Wechsel oder Neueinstellung von Personal lässt Wissensbestände verschwinden und erzeugt oft eine Ungleichgewichtigkeit von verschiedenen Arten von Fachwissen. Ge-

7 Eine Gruppe bestehend aus den Entwicklungshilfeministerinnen von Norwegen, den Niederlanden, Großbritannien und Deutschland.

8 Der Begriff »Fachlichkeit« ist insofern verwirrend, weil er zum einen nur schwer ins Englische zu übersetzen ist und daher nicht in einen globalen Referenzrahmen gesetzt werden kann, zum anderen, weil Fachlichkeit oft mit Sektorwissen gleichgesetzt wird.

rade die starre beamtenrechtliche Struktur des BMZ führt dazu, dass Fachwissen nicht dort verfügbar ist, wo es gebraucht wird. Und schließlich veraltet Fachwissen sehr schnell, so dass bisher als gesichert geltendes Fachwissen unbrauchbar wird.

Während das Hochschulsystem darauf beruht, Wissen in Forschung und Lehre weiterzugeben und Hochschullehrer demzufolge durch Veröffentlichung ihres Wissens an Prestige und Aufstiegschancen gewinnen, gilt in vielen anderen Organisationen immer noch die Maxime, »Wissen ist Macht«. Eine vornehmliche Aufgabe des Wissensmanagements besteht darin, die Bereitschaft, Wissen weiterzugeben, zu fördern. Die Weltbank hat seit 1999 ein Personalprogramm aufgelegt, das *knowledge sharing* besonders belohnt.

Fachliche Kompetenz wird oft noch eindimensional als durch Hochschulabschlüsse nachgewiesene und durch Erfahrungen innerhalb eines fachlichen Sektors ergänzte Kompetenz gesehen. In der EZ wird aber zunehmend ein sehr viel breiteres Spektrum an Kompetenz nachgefragt, die sich in drei Bereiche einteilen lässt: (1) Regional- und Länderkompetenz, (2) sektorale Fachkompetenz und (3) Institutionen-, Methoden- und Managementkompetenz.

Die Managementkompetenz schließt Kenntnisse von Institutionen, Verordnungen und Finanzierungsverfahren ein. Der oft genannte »Generalist« soll in allen drei Bereichen umfassend kompetent sein. Da verfügbares Wissen schnell zunimmt, komplexer wird und sich schnell wandelt, ist ein Generalistentum fast unmöglich geworden. Ein Generalist sollte sich durch umfassende Kenntnisse auf sehr vielen Gebieten und durch einen hohen Grad an Durchführungswissen (Know-how) auszeichnen. Die Produktion von Generalisten durch häufige Rotation, ein auch im BMZ praktiziertes Vorgehen, ist unter heutigen Bedingungen des Wissensmanagements nur dann produktiv, wenn die nacheinander durchlaufenen Stellen fachlich aufeinander bezogen sind.

Die Dreiteilung der Fachkompetenz ist insofern anerkannt, als das BMZ (wie auch andere Organisationen der EZ) eine Organisationsstruktur aufweist, die einen länderbezogenen, einen institutionenbezogenen und einen fachlich-sektoralen Bereich kennt. Die drei Bereiche der Fachlichkeit sind auf operationaler Ebene jedoch eng verknüpft. Ein Entwicklungsvorhaben kann nur erfolgreich durchgeführt werden, wenn die notwendige fachlich-sektorale, die länderspezifische und die

Management- oder Verwaltungskompetenz vorhanden ist. Eine personelle oder organisatorische Trennung wirft immer das Problem der Koordination auf. Das Vorhalten von notwendiger Fachkompetenz, die Kombination von Kompetenzen und das Einspeisen externer Kompetenz sind wichtige Aufgaben für das Wissensmanagement des BMZ, die es zu lösen gilt. Dazu kommt die systematische Auswertung von externem Fachwissen und die Einspeisung in die Entscheidungsprozesse der deutschen Entwicklungspolitik. Ein erfolgsversprechender Anfang ist zumindest gemacht, um den gestellten Anforderungen gerecht zu werden.

## Literatur

- Evers, Hans-Dieter (2000): »Die Globalisierung der epistemischen Kultur: Entwicklungstheorie und Wissensgesellschaft«, in: Ulrich Menzel (Hg.), *Vom Ewigen Frieden und vom Wohlstand der Nationen*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 396-417.
- Evers, Hans-Dieter/Kaiser, Markus/Pfluger, Walter/Thom, Josefine (2001): *Sicherung der fachlichen Kompetenz in der EZ. Hauptbericht der Evaluierung*, Bonn: BMZ.
- Evers, Hans-Dieter/Menkhoff, Thomas (2001): *Selling Expert Knowledge: The Role of Consultants in Singapore's New Economy*, Research Paper Series #2001-009 (MO), Faculty of Business Administration, National University of Singapore.
- Geertz, Clifford (1983): *Local Knowledge. Further Essays in Interpretive Anthropology*, New York: Basic Books.
- Klimecki, Rüdiger/Lassleben, Hermann/Riexiger-Li, Beate (1994): *Zur empirischen Analyse organisationaler Lernprozesse im öffentlichen Sektor*, siehe <http://www.ub.uni-konstanz.de/kops/volltexte/1999/337>.
- Klingebiel, Stephan (1999): *Wirkungen der EZ in Konfliktsituationen, Querschnittsbericht zu Evaluierungen der deutschen EZ in sechs Ländern*, Berlin: DIE.
- Lachenmann, Gudrun (1994): »Systeme des Nichtwissens«, in: Roland Hitzler/Anne Honer/Christoph Maeder (Hg.), *Expertenwissen*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mehler, Andreas/Ribaux, Claude (2000): *Krisenprävention und Kon-*

- fliktbearbeitung in der TZ, Schriftenreihe der GTZ 269, Wiesbaden.
- Richards, Paul (1985): *Indigenous agricultural revolution: ecology and food-production in West Africa*, London: Hutchinson u.a.
- Spelten, Angelika (1999): *Instrumente zur Erfassung von Konflikt- und Krisenpotentialen in Partnerländern der Entwicklungspolitik*, Bonn: Weltforum-Verlag.
- Willke, Helmut (1997): »Wissensarbeit«, in: *Organisationsentwicklung* 16/3, S. 4-20.
- Willke, Helmut (2001a): »Die Krisis des Wissens«, in: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 26/1, S. 3-27.
- Willke, Helmut (2001b): *Systemisches Wissensmanagement*, Stuttgart: Lucius & Lucius, UTB.